

Vergaderjaar 2022–2023

31 409

Zee- en binnenvaart

Nr. 371

BRIEF VAN DE MINISTER VAN INFRASTRUCTUUR EN WATERSTAAT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 december 2022

In de nacht van 1 op 2 januari 2019 verloor het containerschip MSC Zoe 342 containers boven de Wadden. Naar aanleiding hiervan hebben de Onderzoeksraad voor Veiligheid (OvV) en een internationaal onderzoeksteam onderzoek gedaan naar de routespecifieke risico's van grote containerschepen op de vaarroutes ten noorden van de Waddeneilanden resp. naar de toedracht van het ongeval. Op 25 juni 2020 is het rapport van de OvV en het internationale onderzoeksrapport naar uw Kamer gestuurd, met daarbij een eerste reactie op hoofdlijnen¹. Op 26 november 2020 is de kabinetsreactie op het OvV-rapport met uw Kamer gedeeld², gevolgd door voortgangsbrieven op 26 mei 2021³, 19 november 2021⁴ en 29 juni 2022⁵. In die laatste brief is toegezegd u voor het kerstreces opnieuw over de voortgang te zullen informeren. Met deze vierde voortgangsbrief wordt die toezegging gestand gedaan.

Voortgang aanbevelingen OvV-rapport

Hieronder wordt de stand van zaken van de uitvoering van de aanbevelingen uit het OvV-rapport weergegeven die gericht waren aan de Minister van Infrastructuur en Waterstaat. Aanbeveling 4 was gericht aan Nederland Maritiem Land en de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KVNR) en wordt daarom hieronder niet vermeld.

Aanbeveling 1

Neem in samenwerking met de Waddenstaten Duitsland en Denemarken het initiatief voor een concreet voorstel aan de IMO met maatregelen voor

¹ Kamerstuk 31 409, nr. 291.

² Kamerstuk 31 409, nr. 308.

³ Kamerstuk 31 409, nr. 320.

⁴ Kamerstuk 31 409, nr. 337.

⁵ Kamerstuk 31 409, nr. 352.

de internationale containerscheepvaart om containerverlies op beide vaarroutes ten noorden van de Waddeneilanden te voorkomen. Dat kan bijvoorbeeld door herziening van technische standaarden, het instellen van beperkingen, aanbevolen routes, voorzorgsgebieden (precautionary areas), verkeersbegeleiding en/of informatievoorziening. Benut daarbij de status van de Waddenzee als Particularly Sensitive Sea Area (PSSA) en de mogelijkheden van de IMO-standaarden voor het treffen van maatregelen ter bescherming van een PSSA. Maak gebruik van de uitkomsten van dit onderzoek en andere onderzoeken naar routespecifieke risico's (zie ook aanbeveling 5).

Nederland heeft eerder samen met Duitsland en Denemarken een voorstel ingediend bij de IMO voor aanpassing van bestaande, internationaal vastgestelde routeringsmaatregelen boven de Wadden. De voorgestelde aanpassing van de routeringsmaatregelen bestaat uit een aanbeveling in de beschrijving van de bestaande vaarroutes conform de waarschuwingen die de Kustwacht en de Duitse autoriteiten aan containerschepen geven. In dit voorstel wordt de verbinding gelegd met de PSSA-status van de Waddenzee. Het voorstel is inmiddels aangenomen en zal op 1 juni 2023 van kracht worden.

Aanbeveling 2

Informeer rederijen en kapiteins van grote containerschepen op structurele wijze over de vier in dit onderzoek naar voren gekomen hydrodynamische fenomenen die zich bij dwarsscheepse hoge golven kunnen voordoen op de beide vaarroutes ten noorden van de Waddeneilanden. Vermeld hierbij dat deze fenomenen en combinaties van deze fenomenen bij grote, brede en stabiele containerschepen krachten veroorzaken die kunnen leiden tot verlies van containers.

Ter uitvoering van deze aanbeveling zijn direct na verschijning ervan de uitkomsten van het aanvullende MARIN-onderzoek⁶ onder de aandacht gebracht van de Koninklijke Vereniging van Nederlandse Reders (KvNR), de Nederlandse Vereniging van Kapiteins ter Koopvaardij (NVKK), de International Chamber of Shipping (ICS) en de International Federation of Shipmasters» Associations (IFSMA), die deze informatie aan hun leden hebben doorgestuurd.

Aanbeveling 3

Geef de Kustwacht de taken, bevoegdheden en middelen die nodig zijn om containerschepen te begeleiden zodat schepen onder alle golf- en weersomstandigheden veilig varen langs de Waddeneilanden. Onderzoek hiervoor de mogelijkheden voor verkeersbegeleiding van containerschepen, zoals het instellen van een VTS-gebied, actieve verspreiding van waarschuwingen aan de scheepvaart over heersende weers- en golfcondities in het Nederlandse deel van de Noordzee en innoveren in de manier waarop dergelijke informatie wordt aangereikt. Betrek de Kustwacht en ezk bij het vormgeven van deze rol en verantwoordelijkheid. Zoek hierbij ook samenwerking en/of afstemming met Duitsland over de beoogde taken.

In de brief van 29 juni jl.⁷ heb ik aangegeven dat ik heb besloten tot het instellen van actieve verkeersbegeleiding (VTS) in een afgekaderd gebied ten noordwesten van Den Helder, uit te voeren door de Rijkshavenmeester Den Helder. Ik gaf daarbij aan dat volledige invoering van actieve VTS

⁶ Kamerstuk 31 409, nr. 301.

⁷ Kamerstuk 31 409, nr. 352.

minimaal drie jaar vergt vanwege de aanpassing van nationale en internationale regelgeving, het werven en opleiden van personeel, en het uitbreiden van nautische apparatuur.

In de afgelopen periode is door de Rijkshavenmeester Den Helder, Kustwacht, Rijkswaterstaat, het Ministerie van Defensie en mijn departement samengewerkt om de implementatie vorm te geven. Het Ministerie van Defensie is gestart met het werven van personeel; de eerste mensen starten in 2023 met het opleidingstraject tot nautisch verkeersleider. Het opleidingstraject bestaat uit een basisopleiding en een regionale training en duurt minimaal een jaar. In nauwe samenwerking met de Rijkshavenmeester Den Helder voert Rijkswaterstaat een studie uit om de exacte geografische grenzen van het gebied te identificeren en daarbij inzicht te krijgen in de aanvullende nautische apparatuur die nodig is, waarna deze aangeschaft en geïnstalleerd kan worden. De benodigde aanpassing van nationale en internationale regelgeving krijgt komend jaar inhoudelijk meer vorm. Internationaal moet het voorstel worden ingebracht in de IMO. Er is naar schatting twee jaar nodig om alle regelgeving aan te passen.

Tot aan volledige implementatie van VTS zal de Kustwacht blijven voorzien in haar huidige werkwijze, waarbij containerschepen in stormomstandigheden afhankelijk van hun grootte vanaf een bepaalde golfhoogte waarschuwingen en adviezen ontvangen. Met deze werkwijze door de Kustwacht is er volgens het Arcadis-rapport feitelijk reeds sprake van een passieve vorm van verkeersbegeleiding. In nauw overleg met de Kustwacht zal worden bezien of voortzetting van de huidige vorm van passieve verkeersbegeleiding in te passen is in de taakopdracht van de Kustwacht, of dat versteviging daarvan aan de orde is.

Aanbeveling 5

Onderzoek in hoeverre de in dit rapport genoemde routespecifieke risico's op containerverlies op de vaarroutes nabij de Waddeneilanden kunnen optreden bij verschillende typen containerschepen en bij verschillende meteorologische en maritieme omstandigheden. Betrek in dit onderzoek alle incidenten en andere signalen die mogelijk duiden op andere nog niet onderkende risico's van containerverlies op genoemde vaarroutes.

Afgelopen februari is door MARIN in opdracht van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat een nader onderzoek afgerond naar het effect van groenwater⁸ op kleinere containerschepen (*feeders*⁹). Dit onderzoek was onderdeel van een uitgebreider MARIN-onderzoek naar definitieve beperkende golfhoogten voor alle typen containerschepen op de routes boven de Waddeneilanden. Dit bredere onderzoek is in het voorjaar afgerond. Beide rapporten zijn u op 29 juni jl. toegestuurd.¹⁰ Op 23 augustus jl. heeft er overleg plaatsgevonden met Duitsland en Denemarken waarin de resultaten uit beide rapporten zijn geëvalueerd en waarbij is besproken in hoeverre deze aanleiding geven tot aanpassing van het huidige geharmoniseerde routeadvies. Dit heeft ertoe geleid dat met Duitsland en Denemarken afspraken zijn gemaakt over aanscherping van de adviezen aan containerschepen. Grote containerschepen met een

⁸ Massief water van golven dat langs de zijkant van het schip omhoog spuit en tegen de containers slaat.

⁹ Kleinere containerschip met een typische lengte van 163 m en breedte van 27 m. Grotere containerschepen zijn de Panamax met een typische lengte van 278 m en breedte van 32 m, en de ULCS (*Ultra Large Container Ship*) zoals de MSC Zoe met een typische lengte van 395 m en breedte van 59 m.

¹⁰ Kamerstuk 31 409, nr. 352.

lengte van meer dan 200 m wordt bij een golfhoogte vanaf 4,0 m (was 4,5 m) geadviseerd om de noordelijke route te nemen. *Feeders* wordt bij een golfhoogte vanaf 3,0 m (was 3,3 m) geadviseerd om de noodzakelijke maatregelen te nemen om containerverlies tegen te gaan en eventueel een alternatieve koers aan te houden om dwarsscheepse golven te vermijden. Deze aangescherpte adviezen zijn sinds 2 november 2022 van kracht en worden in voorkomende gevallen aan Nederlandse zijde door de Kustwacht en aan Duitse zijde door de *Seewarndienst* uitgezonden.

Ik heb eerder aangegeven dat ook Duitsland onderzoek doet naar scheepsgedrag op de routes boven de Waddeneilanden. Dit onderzoek is nog niet afgerond. Mochten de resultaten daarvan aanleiding geven tot verdere aanpassing van het advies dan zal ik uw Kamer daarover informeren.

Aanbeveling 6

Maak een periodieke risicoanalyse van de routespecifieke risico's die tot containerverlies kunnen leiden op de vaarroutes nabij de Waddeneilanden met het oog op de veiligheid van de scheepvaart en bescherming van de Noordzee en het Waddengebied en maak deze analyse tot een vast onderdeel van het Noordzeebeleid. Maak hierbij in ieder geval gebruik van een systeem van monitoring en analyse van zeescheepvaartvoorvallen en bijna-voorvallen op deze vaarroutes. Betrek hierin ook de ontwikkelingen in de scheepvaart zoals schaalvergroting, veranderingen in het verkeersbeeld van de scheepvaart en (toekomstige) wijzigingen in infrastructuur en gebiedsactiviteiten op de Noordzee.

Zoals aangegeven in de kabinetsreactie vinden periodieke risicoanalyses ter ondersteuning van het maritieme veiligheidsbeleid op de Noordzee al plaats. De risicoanalyse containertransport zal elke vijf jaar worden herhaald, zodat ontwikkelingen in de containerscheepvaart, maar ook andere (ruimtelijke) ontwikkelingen die mogelijk tot gewijzigde uitkomsten van de risicoanalyse leiden, tijdig gesignaleerd worden. In 2023 wordt deze risicoanalyse opnieuw uitgevoerd als onderdeel van de bredere risicoanalyse Noordzee.

Overige acties

Tijdens het Tweeminutendebat Maritiem van 2 februari jl. (Handelingen II 2021/22, nr. 45, item 3) heb ik aan het lid Tjeerd de Groot (D66) toegezegd te zullen onderzoeken wat de mogelijkheden zijn om een containerschip te inspecteren dat een advies van de Kustwacht in de wind heeft geslagen. Aanleiding hiervoor was het containerschip CSCL Pacific Ocean dat op 1 februari jl. onderweg was van Bremerhaven naar Rotterdam en daarbij de zuidelijke route nam. Navraag bij de Duitse autoriteiten leert dat ten tijde van de routekeuze van het schip de golfhoogte beneden de risicogrens lag en er nog niet actief werd geadviseerd. Als het schip wel een advies had ontvangen om de zuidelijke route te mijden, vormt het niet-opvolgen van dat advies overigens geen grond voor een inspectie; er is immers geen overtreding begaan. Het is niettemin goed dat de rederij weet heeft van een niet-opgevolgd Kustwachtadvies. De betreffende rederij zal daarom in voorkomende gevallen hiervan schriftelijk op de hoogte worden gesteld door het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Daarbij zal het belang benadrukt worden van een veilige containervaart voor de leefomgeving in het Waddengebied. Dit zal naar verwachting bijdragen aan een bredere bewustwording in de sector.

Nederland heeft samen met Duitsland, Frankrijk en de *International Chamber of Shipping* een voorstel ingediend bij de IMO voor de

verplichting van een zogenaamde elektronische inclinometer¹¹ op containerschepen. De benodigde aanpassing van het SOLAS-verdrag is begin november goedgekeurd, wordt naar verwachting medio 2023 bekrachtigd en zal vervolgens op 1 januari 2026 in werking treden.

Voor het opsporen (*track and trace*) van verloren containers en het melden van containerverlies aan de walautoriteiten is inmiddels een geharmoniseerde internationale (IMO) procedure opgesteld. Deze procedure wordt opgenomen in het SOLAS-verdrag. Nederland heeft hier een actieve bijdrage aan geleverd en een TNO-rapport ingebracht waarin de verschillende technische mogelijkheden voor het detecteren van containerverlies staan omschreven. Over een verplichtend karakter van elektronische detectiesystemen aan boord van containerschepen zijn nog geen afspraken gemaakt in IMO omdat deze systemen nog onvoldoende technisch zijn doorontwikkeld. In een later stadium zal opnieuw worden bezien of elektronische systemen een bijdrage kunnen leveren aan het detecteren en voorkomen van containerverlies.

In de tweede voortgangsbrief¹² heb ik u geïnformeerd over het vorig jaar opgestarte TopTier project van MARIN. In dit project is inmiddels onderzoek gedaan naar 44 incidenten met containerverlies, zijn meer dan 800 bemanningsleden via een survey geïnterviewd en zijn modelproeven gedaan. Dit laatste richtte zich op het onderwerp parametrisch slingeren in achterin komende golven omdat het ongevallenonderzoek liet zien dat daar recent de grootste ongelukken door zijn gebeurd. Via een «Notice to Mariners» zijn bemanningen daar nu wereldwijd voor gewaarschuwd. In IMO zijn de lidstaten door middel van een submittie op de hoogte gebracht van de voortgang van het project. Daarnaast heeft Nederland begin november 2022 samen met Duitsland en Australië in IMO een succesvolle presentatie gegeven over de voortgang van het project, resulterend in een brede belangstelling voor het onderwerp.

Tot slot

Met deze brief bent u geïnformeerd over de stand van zaken van de maatregelen om het risico op containerverlies ten noorden van de Wadden te verkleinen. Aangezien de maatregelen ter voorkoming van containerverlies naar aanleiding van de aanbevelingen uit het OvV rapport voor een aanzienlijk deel zijn opgevolgd, en voor het resterende deel uit acties bestaan met een wat langere doorlooptijd, stel ik voor om vanaf dit moment over te schakelen naar een jaarlijkse voortgangsrapportage. Voor het kerstreces van 2023 wordt u opnieuw over de voortgang geïnformeerd.

De Minister van Infrastructuur en Waterstaat,
M.G.J. Harbers

¹¹ Apparaat dat de slingerhoek van het schip meet en registreert.

¹² Kamerstuk 31 409, nr. 337.